

REGARDS CROISES

Cet ouvrage a été réalisé, avec le soutien de la Fondation Paris-Saclay, dans le cadre de la Chaire Achat public. Les opinions exprimées dans cet ouvrage reflètent uniquement celles de leur auteur. Toute reproduction totale ou partielle soumise à autorisation.

L'achat public connaît-il une révolution Copernicienne ?

Par Sébastien TAUPIAC – Administrateur APASP

La transformation des méthodes scientifiques et des idées philosophiques qui a accompagné le changement de représentation de l'univers du XV^{ème} au XVIII^{ème} siècle, a fait passer les représentations d'un modèle géocentrique, selon Ptolémée (II^{ème} siècle), au modèle héliocentrique défendu par Nicolas Copernic et perfectionné par Johannes Kepler, Galilée, et Isaac Newton.

Si de manière beaucoup plus humble, et par analogie, nous nous attachions à un autre univers, celui quotidien de l'association et de bon nombre d'entre nous (cf. l'achat public), nous pourrions probablement évoquer la transition accélérée d'un modèle juridique et budgétaire à un modèle économique et écologique. Une « révolution Copernicienne » de l'achat public largement issue d'une révolution sociétale et mondiale sous-jacente.

Les fondements du droit de la commande publique

Mieux comprendre ce qui se passe ou ce qui va se passer exige un retour en arrière de plusieurs décennies voire siècles...

Nous pourrions poser les premières pierres d'un Code des marchés publics moderne aux publications des Décrets n° 66-887 et 66-888 du 28 novembre 1966 modifiant et complétant le décret n° 64-729 du 17 juillet 1964 (modifié) portant codification des textes réglementaires relatifs aux marchés publics. Une période qui correspond en toute cohérence avec la création de l'APASP en 1962.

Pourtant, afin de mieux appréhender la révolution en marche évoquée (sans lien avec celle de 1789, quoique ?), il est intéressant de s'arrêter un instant sur deux textes importants :

- La Loi de finances du 31 janvier 1833 et son article 12
- L'Ordonnance royale du 4 décembre 1836

L'article 12 de la loi du 31 janvier 1833 imposait, d'une part, la rédaction d'une ordonnance royale précisant « les formalités à suivre à l'avenir dans tous les marchés passés au nom du Gouvernement » et, d'autre part, la confection d'un tableau annuel qui récapitulait pour le Parlement tous les marchés de 50 000 F et plus.

L'Ordonnance royale constituait, quant à elle, la première réglementation de l'ensemble des achats de l'État et consacrait la « concurrence et la publicité » (art. 1) comme règle générale.

Etait ainsi posée, quasi jusqu'à nos jours, une approche de l'achat public tournée fortement vers la transparence, le contrôle et les gains financiers.

Une orientation historique, juridique et budgétaire, qui a probablement éloigné jusqu'à nos jours l'achat public de son rôle régalien au travers notamment du portage des politiques publiques.

Un poids conséquent du PIB et pourtant un intérêt limité de l'Etat

Le système, mis en place en 1836, est demeuré quasiment inchangé jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et ce en dépit de la croissance forte du volume des achats et des bouleversements politiques et économiques de l'époque.

La multiplication des textes après-guerre, et plus récemment encore, s'explique davantage par l'avènement de l'Europe (transposition de Directives) et la nécessité d'intégrer au droit de la commande publique les conséquences issues de textes nationaux (ex : Loi Climat et Résilience).

Un droit alors relativement instable et difficilement maîtrisable qui aura orienté les organisations achats davantage vers le juridique que vers l'Economique avec un grand E.

Il n'est donc pas choquant de constater (voire regretter) que jusqu'à encore récemment et l'avènement du nouveau Code de la Commande Publique (publié le 1^{er} avril 2019), l'achat public était absent du débat politique considéré alors par la plupart des responsables politiques comme une question de « simple intendance »

La fin de la mondialisation comme signal du début de cette révolution copernicienne ?

Entre la déclaration d'Arnaud Montebourg en 2021 sur la fin de la mondialisation et la présence de la commande publique dans la quasi-totalité des programmes des candidats à la Présidentielle de 2022, devrions-nous y voir les prémices d'une véritable prise de conscience ou celle d'un nouveau stratagème politique et électoral.

Pas sûr, tant Il est fort probable que nous vivons un cycle sans précédent de transformations sociales et économiques débuté avec la crise financière de 2008, accéléré par la crise sanitaire et consacré par la crise géopolitique et la crise économique actuelle.

Qu'ils soient sociétaux, économiques ou environnementaux, les impacts qui nous touchent désormais directement et concrètement ont tous une origine commune : la mondialisation, la consommation à outrance et une approche unique du prix éloigné de toute réflexion en coût global à l'échelle des pays, des continents et de la planète.

Si nos sociétés, nous-mêmes et nos enfants allons devoir nous adapter brutalement et rapidement, comment ce contexte va-t-il impacter l'achat public qui rappelons-le pèse 10 à 15% de notre PIB et de celui des pays industrialisés.

La révolution ne viendra ni du législateur ni du droit

Les pouvoirs publics ont tenté ces dix dernières années d'adapter le droit afin de faciliter l'achat innovant, l'accès des TPE et PME à la commande publique mais aussi contraindre les acheteurs publics à un achat plus responsable et plus durable.

Certes ces initiatives peuvent à court terme faire bouger des indicateurs pourtant insuffisamment exhaustifs et justes mais ne pourront pas permettre d'enclencher les transformations profondes et inéluctables dont a besoin notre achat public. Pas pour le rendre plus prestigieux ou plus vert mais tout simplement pour assurer notre indépendance, notre souveraineté (alimentaire, sanitaire, numérique, financière, ...) et notre développement social et économique.

Attendre de l'Etat et du législateur une adaptation permanente du Droit serait faire oublier le rôle-clé des décideurs, des centrales d'achat et des acheteurs publics.

Penser désormais souveraineté et pérennité devrait conduire à encore simplifier les phases de sourcing et de procédures pour accentuer les efforts et investissements sur l'exécution des contrats, leur suivi mais aussi la transparence des marchés publics (digitalisation, open data, ...). Comprendre la réalité de

l'achat (indicateurs fiables à partir du 1^{er} euro de dépense publique) c'est mieux anticiper et définir de véritables stratégies nationales et régionales en matière de budget, ressources, compétences, processus et outils achat.

La réponse n'est plus dans les textes, elle est dans les pratiques.

Une révolution qui comme toujours viendra du « peuple »

Mais que manque-t-il alors ?

La réponse est simple : un changement de paradigme et de logiciel mais surtout de culture achat. Interroger ou interpellier uniquement les décisions politiques, juridiques ou réglementaires serait trop rapide et facile car nous omettrions de nous regarder individuellement dans le miroir.

L'individu, par sa recherche permanente de l'économie, parfois du moins-disant (terme bien connu en matière d'achat public) a engendré au fil du temps les transformations profondes de notre écosystème, susceptibles d'être d'ailleurs à l'origine des crises que nous connaissons.

Le consommateur est ainsi lui aussi à l'origine d'une désindustrialisation démontrée sur le territoire européen et français. Rappelons-le : aucune entreprise ne se développe lors d'une crise, toute entreprise ne vit que par des volumes de commandes significatifs et constants, et tout d'abord sur son périmètre géographique d'origine.

Le citoyen contraint d'évoluer dans son comportement va naturellement faire pression en tant que contribuable mais aussi en tant qu'usager sur l'Etat, les collectivités territoriales ou encore les établissements de santé.

Une plus grande exigence vis-à-vis du bon usage économique, social et environnemental des deniers publics.

Une plus grande pression facilitée par la publication des données essentielles et de l'Open Data.

Cette révolution de l'achat public est ainsi en marche et doit conduire l'Etat à donner ou redonner à l'achat public la place essentielle qu'il aurait toujours dû avoir. Une place régaliennne au service de notre pays et de son rayonnement européen et international.

Sébastien TAUPIAC
Administrateur APASP